

Nach sauberer Luft nun auch sauberes Grundwasser? Der EuGH und der Umweltschutz

Gastautor

2019-10-22T10:00:41



Von [JULIAN SENDERS](#)

Von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Urteil gefällt, welches die Wasserqualität stärkt und die Landwirtschaft unter Druck setzt ([EuGH, Urt. v. 3.10.2019 – C-197/18](#)). Es dürfte jedenfalls in Fachkreisen für Aufsehen sorgen.

Der EuGH urteilte, dass „*natürliche und juristische Personen [...] von den zuständigen nationalen Behörden verlangen können müssen, dass diese ein bestehendes Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen [...] erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen*“ den zulässigen Grenzwert überschreitet. Zuvor hatte das zuständige österreichische Bundesministerium einen entsprechenden Antrag auf Änderung des Nitrat-Aktionsprogramms mit Verweis auf ein mangelndes subjektives Recht als unzulässig zurückgewiesen.

Erst im vergangenen Jahr wurde Deutschland wegen nicht genügender Anstrengungen im Bereich der Nitratbelastung des Wassers ([EuGH, Urt. v. 21.6.2018 – C#543/16](#)) verurteilt.

Rechtlicher Kontext und Urteilsbegründung

Das österreichische Verwaltungsrecht erfordert – wie hierzulande – die Geltendmachung der Verletzung eines subjektiven Rechts durch den Antragsteller. Eine solche subjektive Betroffenheit war nach rein nationalen Vorschriften nicht gegeben. Insbesondere hat Österreich die Verpflichtung zum Erlass von Aktionsprogrammen umgesetzt, sodass sich kein subjektives öffentliches Recht aus der Nichtumsetzung ergab.

Unionsrechtlich maßgeblich für die zulässige Nitratbelastung ist die [Richtlinie 91/676/EWG](#) (NitratRL), welche in Art. 5 Aktionsprogramme für „gefährdete Gebiete“ verpflichtend erklärt und im Übrigen Inhalt und Reichweite solcher Aktionsprogramme regelt.

Art. 3 Abs. 1 der NitratRL verweist zur Frage, ob ein Gewässer von Verunreinigung betroffen ist (und damit das Entwässerungsgebiet als „gefährdetes Gebiet“ geführt werden muss, sodass es eines Aktionsprogramms bedarf), auf Anhang I Punkt A. Nr. 2. Hiernach ist bei Grundwasser die Betroffenheit von Verunreinigung gegeben, wenn der Nitratgehalt 50 mg/l übersteigt und Maßnahmen nach Art. 5 unterbleiben.

Das Grundwasser der drei verschiedenen Antragsteller (ein großer Wasserversorger, eine Gemeinde und ein Bio-Landwirt) überschritt diesen Nitratgrenzwert in z.T. erheblichem Maße. Das auf Grundlage der nationalen Umsetzungsvorschrift ([§ 55p Wasserrechtsgesetz](#)) bestehende Aktionsprogramm von 2012 zur Bekämpfung der Nitratbelastung reichte zur Senkung der Nitratwerte unter 50 mg/l nicht aus.

Gefragt war, ob sich aus dem überschrittenen Grenzwert und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass geeigneter Aktionsprogramme ein darauf gerichtetes subjektives Recht ergeben könnte (Rn. 27). Zweifel hieran ergaben sich für das vorlegende Gericht vor dem Hintergrund, dass aufgrund von Aufbereitungsmaßnahmen bzw. durch den Bezug von öffentlichen Wasserversorgern keine Gesundheitsgefährdung durch die Wassernutzung zu befürchten stand. Zudem könnte gegen ein subjektives öffentliches Recht zudem der Umstand sprechen, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten ein Ermessen hinsichtlich der Maßnahmen zur Minimierung des Nitratgehalts einräumt.

Der Gerichtshof teilt diese Frage in eine erste Frage nach der Klage- und Beschwerdebefugnis Einzelner, in eine zweite Frage nach der Tragweite der Richtlinienverpflichtung und die dritte Frage auf, ob sich ein Einzelner auf diese Verpflichtung berufen kann. Vorliegend interessiert vor allem die prozessuale Seite.

Zur Beantwortung der ersten Frage führt der EuGH aus, dass es mit dem verbindlichen Charakter einer Richtlinie unvereinbar wäre, von vornherein auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf eine durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können, insbesondere wenn die Mitgliedstaaten hierin zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden. Daher führe eine unmittelbare Betroffenheit von der Verletzung einer solchen mitgliedstaatlichen

Verhaltenspflicht zu einer Antrags- bzw. Klagebefugnis vor nationalen Behörden und Gerichten.

Dies wiederum sei anhand von Inhalt und Ziel dieser Verhaltenspflicht zu ermitteln. Aus Art. 1 NitratRL ergibt sich das Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Zu dessen Einhaltung verpflichtet Art. 5 NitratRL zum Erlass von Aktionsprogrammen, wofür der Begriff der Verunreinigung zentral ist.

In Art. 2 Buchst. j) der NitratRL ist der Begriff der „Verunreinigung“ legaldefiniert. Er stelle ausweislich seines Wortlauts nicht nur auf eine Gesundheitsgefährdung ab, sondern auch auf die Behinderung der sonstigen rechtmäßigen Nutzung der Gewässer. Hieraus folgert der EuGH, dass es nicht – wie durch das Verwaltungsgericht Wien erwogen – erst einer Gesundheitsgefährdung bedarf. Allein ein bestehendes Grundwasserentnahme- und -nutzungsrecht an einem von Verunreinigung betroffenen Grundwasser seien für die unmittelbare Betroffenheit ausreichend.

Auch das Ermessen der nationalen Behörden stehe einer Möglichkeit des Berufens auf die Richtlinie nicht entgegen. Das Ermessen betreffe die zu ergreifenden Maßnahmen, welche im Übrigen zur Beseitigung der Verunreinigung geeignet sein müssen. Die Gerichte müssen dies sowie die Einhaltung der Grenzen des Ermessens überprüfen können. Es läuft damit auf ein (bloßes) Auswahlermessen hinaus.

Der EuGH und der Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz

Bei der formalen Umsetzung einer Richtlinie durch nationales Gesetz kann es nach dem EuGH nicht sein Bewenden haben: Die Klagebefugnis ergibt sich auch aus einer fehlenden Eignung dieser Umsetzung zur Gewährleistung hinreichend sauberen Wassers. Dies leuchtet nicht nur mit Blick auf das auch vom EuGH und der Generalanwältin *Kokott* hervorgehobene Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus ([Art. 37 GRC](#), [Art. 3 Abs. 3 EUV](#) und [Art. 191 Abs. 2 AEUV](#)) ein, sondern auch mit Blick auf den Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts.

Mit Blick auf diesen Grundsatz ist es auch konsequent, dass aus dem Unionsrecht selbst die Reichweite der unmittelbaren Betroffenheit ermittelt wird. Hierzu passt, dass der Einzelne sich auch im Ergebnis auf materielle Grenzwertbestimmungen einer Richtlinie berufen kann, wodurch dem Gericht die Überprüfung der administrativen Maßnahmen ermöglicht werden soll. Der einzelne Unionsbürger wird für den Umweltschutz aktiviert.

Im Ergebnis bleibt sich der EuGH mit seinem weiten Verständnis des Zugangs zu den Gerichten in Umweltqualitätsfragen treu. Wie auch schon im wegweisenden *Trianel*-Urteil ([EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – C-115/09](#)), in welchem es nicht um unmittelbare Betroffenheit Einzelner, sondern um die Klagebefugnis von Umweltverbänden ging, verweist der EuGH an erster Stelle auf Art. 9 Abs. 3 des [Aarhus-Übereinkommens](#). Hiernach sollen „*Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie*

etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren“ erhalten, um behördliche Verstöße gegen geltendes Umweltrecht anzufechten.

Nach sauberer Luft nun auch sauberes Wasser?

Das Verwaltungsgericht Wien hatte sich im Rahmen seines Vorabentscheidungsersuchens auf die Rechtsprechung des EuGH zum Luftqualitätsrecht, namentlich die Urteile in den Rechtssachen *Janecek* ([EuGH, Urt. v. 25.7.2008, C-237/07](#)) sowie *Client Earth* ([EuGH, Urt. v. 19.11.2014, C-404/13](#)) berufen. Hier habe der Gerichtshof anerkannt, dass unmittelbar betroffene Personen die Einhaltung der Grenzwerte wegen Gesundheitsgefährdung geltend machen könnten.

Bemerkenswerterweise hat der EuGH in den Entscheidungsgründen seine z.T. noch junge Rechtsprechung zum Luftqualitätsrecht nicht aufgegriffen, obwohl dies auf den ersten Blick nahe gelegen wäre. Doch ergeben sich Unterschiede zur Luftqualitäts-Rechtsprechung. Der EuGH hat nämlich auch zur Reichweite der Verpflichtung des Mitgliedstaates ausgeführt: Hierbei fällt auf, dass der EuGH bezüglich des Nitratgrenzwerts aus Anhang I Punkt A. Nr. 2 der NitratRL keine „Ergebnisverpflichtung“ (Rs. *Client Earth*, Rn. 30) wie bei der [Richtlinie 2008/50/EG](#) (LuftqualitätsRL) feststellt, sondern die mitgliedstaatliche Verpflichtung sich darauf beschränkt, Unzulänglichkeiten eines Aktionsprogramms festzustellen und entgegenzuwirken. Dabei bedingt spätestens das Überschreiten des Grenzwerts, der eine Konkretisierung des Begriffs der „Verunreinigung“ darstellt, eine mangelnde Geeignetheit des Aktionsprogramms. Einen Richtlinienverstoß durch die bloße Nichteinhaltung des Grenzwerts stellt der EuGH dahingegen nicht fest. Wie auch im Urteil gegenüber Deutschland ist die mangelnde Anstrengung hier der Stein des Anstoßes. Dies dürfte vor allem in der unterschiedlichen Regelungstechnik der LuftqualitätsRL und der NitratRL begründet liegen.

Zitiervorschlag: Senders, Nach sauberer Luft nun auch sauberes Grundwasser? Der EuGH und der Umweltschutz, JuWissBlog Nr. 94/2019 v. 22.10.2019, <https://www.juwiss.de/94-2019/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

